RESOLUCIÓN 914/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	830/2024
Persona reclamante	xxxxxx
Entidad reclamada	Mancomunidad de Municipios Bahía de Cádiz
Artículos	2 a) y 7 a) LTPA; 12 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. Con fecha de 8 de agosto de 2024 tiene entrada en este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) un oficio del Defensor del Pueblo Andaluz en el que remite la queja Q24/5406, presentada por la persona reclamante ante dicha institución el 3 de julio de 2024.

2. A la vista del contenido de la queja, relativa a la falta de respuesta de la entidad reclamada a una solicitud de información, este Consejo informa al Defensor del Pueblo Andaluz que "en aras de la eficacia administrativa, este Área considerará la recepción de la queja como la presentación de una reclamación de las previstas en el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y procederá a su tramitación ordinaria".

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 9 de junio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Que en relación al Decreto de Presidencia NP xxx/2024 (adjuntado a la petición [número de petición], emitido por la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios Bahia de Cadiz. en virtud del conocimiento y seguimiento de las actuaciones, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
>
> *SOLICTA*
>
> *1.- Escrito recibido en la Mancomunidad de la empresa ATHISA medio ambiente, (página 1/9 punto "Antecedentes" párrafo 6) que cito textualmente:*
>
> *Con fecha 12 de abril se recibe en Mancomunidad Bahía de Cadiz escrito de la empresa ATHISA Medio Ambiente,*
>
> *2. El alta del botiquín veterinario. (página 2/9 punto 1.e)*

3.- A parte de la inspección ocular descrita, conocer las fichas técnicas y revisiones veterinarias de los animales albergados en el centro. (pagina 3/9 punto 2.e)

4.- Informe de la policía local ante la dejación de funciones del servicio de recogida Athisa y posterior denuncia por parte de la delegación de sanidad ante el incumplimiento de recogida de animales establecido en contrato. (pagina 3/9 punto 2.i)

5.- La instalación de los 15 cheniles prevista para el mes de abril. (página 3/9 punto 3.a)

6.- Presupuesto del edificio multifunción. (página 3/9 punto 3.b)

7.- Justificación documental sobre las labores de mantenimiento de las instalaciones, asi como las labores de desratización, desbroce y limpieza de dichas instalaciones. (página 4/9 punto 4 parrafo 1)

8.- Contrato en plantilla del profesional encargado de asegurar las condiciones etológicas de los animales. (pagina 4/9 punto 4 párrafo 2)

9.- Informes de las inspecciones hasta la fecha. 7, 21 y 31 de mayo. (página 4/9 punto 4 párrafo 5)

10.- Notificación al contratista. avalistas y aseguradoras de la incoación del expediente. (página 9/9 punto "He resuelto" párrafo segundo)"

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante escrito de 24 de junio de 2024, desestimando el acceso de conformidad con el artículo 14 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 6 de septiembre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 9 de septiembre de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias*

propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitant

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 24 de junio de 2024, y la reclamación fue presentada el 3 de julio de 2024-entendiendo como tal la fecha de presentación de la queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"1.- Escrito recibido en la Mancomunidad de la empresa ATHISA medio ambiente, (página 1/9 punto "Antecedentes" párrafo 6) que cito textualmente:*
>
> *Con fecha 12 de abril se recibe en Mancomunidad Bahía de Cadiz escrito de la empresa ATHISA Medio Ambiente,*
>
> *2. El alta del botiquín veterinario. (página 2/9 punto 1.e)*
>
> *3.- A parte de la inspección ocular descrita, conocer las fichas técnicas y revisiones veterinarias de los animales albergados en el centro. (pagina 3/9 punto 2.e)*
>
> *4.- Informe de la policía local ante la dejación de funciones del servicio de recogida Athisa y posterior denuncia por parte de la delegación de sanidad ante el incumplimiento de recogida de animales establecido en contrato. (pagina 3/9 punto 2.i)*
>
> *5.- La instalación de los 15 cheniles prevista para el mes de abril. (página 3/9 punto 3.a)*
>
> *6.- Presupuesto del edificio multifunción. (página 3/9 punto 3.b)*
>
> *7.- Justificación documental sobre las labores de mantenimiento de las instalaciones, asi como las labores de desratización, desbroce y limpieza de dichas instalaciones. (página 4/9 punto 4 parrafo 1)*
>
> *8.- Contrato en plantilla del profesional encargado de asegurar las condiciones etológicas de los animales. (pagina 4/9 punto 4 párrafo 2)*
>
> *9.- Informes de las inspecciones hasta la fecha. 7, 21 y 31 de mayo. (página 4/9 punto 4 párrafo 5)*
>
> *10.- Notificación al contratista. avalistas y aseguradoras de la incoación del expediente. (página 9/9 punto "He resuelto" párrafo segundo)"*

En la presente reclamación concurre una circunstancia que impide que este Consejo pueda entrar a resolver el fondo del asunto respecto a las peticiones 2 y 5. Según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya "*información pública*" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia. Concepto que, según establece el artículo 2 a) LTPA, se circunscribe a "l*os contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que la pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "*información pública*". Y es que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito artículo 2 a) LTPA-, sino que esta realice una específica actuación (permitir revisar el botiquín e instalar unos cheniles). Se nos plantea, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda fuera del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación en lo que corresponde a estas peticiones.

2. Respecto al resto, la entidad desestimó la solicitud con amparo en el artículo 14.1. e) LTAIBG, que establece el límite al acceso por "*La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*". Como venimos indicando en nuestras resoluciones, el artículo 14.2 LTAIBG establece que "[l]a aplicación *de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*" (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA).

La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

> *«... la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información» (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º, 120/2016, FJ 3º y 3/2017, FJ 3º).*

Y en nuestro caso en cuestión, la entidad no ha presentado un solo argumento que justifique la aplicación del límite invocado, por lo que resulta evidente que no procedía su aplicación.

Lo solicitado es *"información Pública"*, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Sin embargo, debe aclararse que la entidad deberá poner a disposición de la persona reclamante la información que existiera en el momento de realizar la solicitud. Debe tenerse en cuenta que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado. Además, conviene tener en cuenta el concepto de reelaboración contenido en el artículo 18.1. c) LTAIBG y precisado por la jurisprudencia, que se relaciona íntimamente con la definición del concepto de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo):

> *"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración"*

La entidad reclamada deberá por tanto poner a disposición de la persona reclamante la información que obre en su poder, y que no requiera de una elaboración *ex profeso* para dar respuesta a la solicitud que exceda de una reelaboración básica o general. Y en caso de que esto no sea posible, informar de la inexistencia de la información o bien justificar que la puesta a disposición de la información tal y como se han solicitado implica una acción previa de reelaboración que excede de una reelaboración básica o general.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que

permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"1.- Escrito recibido en la Mancomunidad de la empresa ATHISA medio ambiente, (página 1/9 punto "Antecedentes" párrafo 6) que cito textualmente:*
>
> *Con fecha 12 de abril se recibe en Mancomunidad Bahía de Cadiz escrito de la empresa ATHISA Medio Ambiente,*
>
> *(...)*
>
> *3.- A parte de la inspección ocular descrita, conocer las fichas técnicas y revisiones veterinarias de los animales albergados en el centro. (pagina 3/9 punto 2.e)*

4.- Informe de la policía local ante la dejación de funciones del servicio de recogida Athisa y posterior denuncia por parte de la delegación de sanidad ante el incumplimiento de recogida de animales establecido en contrato. (pagina 3/9 punto 2.i)

(...)

6.- Presupuesto del edificio multifunción. (página 3/9 punto 3.b)

7.- Justificación documental sobre las labores de mantenimiento de las instalaciones, asi como las labores de desratización, desbroce y limpieza de dichas instalaciones. (página 4/9 punto 4 parrafo 1)

8.- Contrato en plantilla del profesional encargado de asegurar las condiciones etológicas de los animales. (pagina 4/9 punto 4 párrafo 2)

9.- Informes de las inspecciones hasta la fecha. 7, 21 y 31 de mayo. (página 4/9 punto 4 párrafo 5)

10.- Notificación al contratista. avalistas y aseguradoras de la incoación del expediente. (página 9/9 punto "He resuelto" párrafo segundo)"

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la reclamación en lo referente a las peticiones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado primero, por no estar lo solicitado incluido en el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Este documento consta firmado electrónicamente